

**Fallos judiciales en contra de la Contraloría General de la República y su impacto en el
Presupuesto General de la Nación (2014-2018)**

Daniel Ricardo Canaria Rodríguez

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Bogotá D.C. 2020

Fallos judiciales en contra de la Contraloría General de la República y su impacto en el ii
Presupuesto General de la Nación (2014-2018)

Daniel Ricardo Canaria Rodríguez

Monografía para optar al título de Especialista en Gestión Pública

Directora: Profesora Diana Carolina Cuellar Najar

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Bogotá D.C. 2020

A Dios que siempre ha sido el norte de mi vida; a la memoria de mi Madre; a mis hijos quienes dan sentido a mi existir, y a mis maestros que con sus orientaciones y los conocimientos impartidos hicieron posible que los interiorizara y lograra culminar el proceso con éxito.

Agradecimientos

A la Profesora Diana Carolina Cuellar Najar, directora de Tesis, quien estuvo siempre atenta para orientarme en el desarrollo y estructuración del presente documento.

A la UNAD y a todos los docentes de la Especialización en Gestión Pública, que me compartieron sus conocimientos y que son ejemplo de responsabilidad y entrega.

El control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República –CGR se desarrolla con fundamento en el modelo definido en la Constitución de 1991; el control micro se desarrolla a través de auditorías, en las que se detectan hallazgos con presunto alcance fiscal, y se trasladan a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, para que se adelante el proceso de responsabilidad fiscal, y se desarrolla con el objetivo de recuperar los recursos malversados. Algunas veces, cuando se produce el fallo, los presuntos responsables interponen acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en las instancias judiciales, y si los fallos resultan en contra, ocasionan que el ente de control ejecute los recursos apropiados por el rubro de sentencias y conciliaciones.

En la presente investigación se analiza el impacto en el Presupuesto General de la Nación, por los fallos en contra de la Contraloría General de la República –, en el periodo 2014-2018 y abarca 1) La determinación los fallos procesos en contra de la CGR en el periodo 2014- 2018 y 2) El impacto de los fallos en el Presupuesto General de la Nación 3) Las razones que motivaron los fallos y algunas estrategias enfocadas a superar las causas.

Se concluye que respecto de los procesos de responsabilidad fiscal al interior de la Contraloría se presenta la caducidad y prescripción, que el impacto de los fallos en el Presupuesto General de la Nación y en el de la misma CGR no es significativo; sin embargo, su aplicación impide que los recursos puedan emplearse en solucionar necesidades básicas insatisfechas. Así mismo se concluye que los fundamentos de las demandas y de los fallos son: violación al debido proceso, no demostrar la falta grave y el no ser gestor fiscal.

Palabras clave: Control Fiscal, Presupuesto Público, Proceso de responsabilidad fiscal, Procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

The fiscal control exercised by the General Comptroller of the Republic -CGR is developed based on the model defined in the Constitution of 1991; the micro control is developed through audits, in which findings with alleged fiscal scope are detected, and transferred to the Delegated Comptroller for Investigations, Fiscal Trials and Coercive Jurisdiction, so that the process of fiscal responsibility is advanced, and it is developed with the objective of recovering the embezzled resources. Sometimes, when the ruling is issued, the alleged perpetrators file nullity and restoration actions in the judicial instances, and if the rulings are against them, they cause the control entity to execute the appropriate resources under the heading of sentences and conciliations.

This study analyzes the impact on the national budget of the rulings against the Comptroller General's Office in the period 2014-2018 and covers 1) the determination of the rulings against the CGR in the period 2014-2018 and 2) the impact of the rulings on the national budget.

The conclusion is that with respect to the processes of fiscal responsibility within the Comptroller's Office, the expiration and prescription is presented, and that the impact of the rulings on the General Budget of the Nation and on that of the CGR itself is not significant; however, their application prevents resources from being used to solve unsatisfied basic needs. Likewise, it is concluded that the grounds for the claims and rulings are: violation of due process, failure to demonstrate serious fault, and failure to be a fiscal manager.

Keywords: Fiscal Control, Tax liability process, Public Budget, Nullity and restoration of the right.

Capítulo 1 Introducción	1
Planteamiento del Problema	4
Objetivos	12
Objetivo General	12
Objetivos específicos	12
Antecedentes de la investigación	12
Marco Teórico.....	19
Marco Conceptual	26
La Corrupción	26
Proceso de responsabilidad fiscal	27
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	30
Presupuesto	31
Eficacia	33
Marco metodológico	34
Alcance de la investigación	34
Tipo de estudio.....	35
Tipo de información.....	35
Marco legal	35
El presupuesto general de la Nación y los litigios de la CGR	37
Capítulo 2.....	38
Resultados	38
Litigios y sentencias que cursan en contra de la CGR.....	39
Capítulo 3.....	59
Conclusiones y recomendaciones	59
Referencias Bibliográficas	63

Tabla 1	Prescripción y caducidad de la acción en procesos de responsab. fiscal	18
Tabla 2	Riesgo de prescripción y caducidad proceso activos en la cgr	18
Tabla 3	Leyes del Presupuesto General de la Nación 2014-2018	37
Tabla 4	Procesos en contra de la CGR 2014 a 2017 información contable.....	40
Tabla 5	Procesos en contra de la CGR 2018 pasivo-provisiones informaión contable	40
Tabla 6	Procesos en contra de la CGR 2018 cuentas de orden información contable.....	41
Tabla 7	Presupuesto General de la Nación resultado 2014 a 2018.....	46
Tabla 8	Ejecución presupuestal de Gastos CGR 2014- 2018	47
Tabla 9	Representatividad rubro transferencias dentro del gasto en CGR	48

Introducción

En Colombia, todos los organismos y entidades del Estado, en sus diferentes órdenes y niveles, deben procurar cumplir con los principios de la función administrativa, de que trata el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y que son: “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (Constitución Política de Colombia, 1991).

Así mismo, para cumplir con sus funciones, lograr los objetivos previstos y mitigar la ocurrencia de fraude y error, las entidades deben implementar sistemas de control interno. En Colombia, el sistema de control interno se encuentra regulado desde la Constitución Política de 1991 (Const., 1991, art. 206 y 269), en la (Ley N° 87, 1993) por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y el (Decreto N°1083, 2015, art. 2.2.21.1.1 al art. 2.2.21.5.5), por el cual, se regula lo concerniente al Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

A pesar de la existencia e implementación de este marco regulatorio, no ha sido posible evitar que se presenten hechos de corrupción, que impactan en el patrimonio público y que impiden que las comunidades sean beneficiarias de bienes y servicios de calidad y en muchos casos no los reciben.

Por otra parte, la Constitución Política de Colombia, crea organismos de control, que dentro de la estructura del estado son independientes y por tanto no se encuentran adscritos ni vinculados a las Ramas de poder público y son: la Procuraduría General de la Nación ejerce control disciplinario, la Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales ejercen control fiscal (Const., 1991, art. 117-119 y Título X).

A pesar de los controles internos y del ejercicio de control externo ejercido por los organismos mencionados, persisten los elevados índices de corrupción que son cuantificados por organismos internacionales tales como transparencia internacional, y que también se conocen en el resultado de las auditorías que ejercen las contralorías, que incorporan en sus informes hallazgos con alcances fiscales, disciplinarios y penales, ante lo cual, la ciudadanía espera que a través de los mecanismos previstos por la Ley, se recuperen los recursos y se sancione a los responsables. 2

Con relación a los hallazgos fiscales, las Contralorías desarrollan el proceso de responsabilidad fiscal, aplicando el procedimiento establecido en la (Ley 610, 2000), con resultados tales como archivo o fallos con o sin responsabilidad fiscal (art,16,46,48).

Cuando el fallo es con responsabilidad fiscal, el responsable debe resarcir el daño mediante el reintegro de los recursos.

A partir del fallo, los declarados responsables fiscales acuden a las instancias judiciales para adelantar procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, que de resultar favorables ocasionan que las Contralorías deban cancelar los valores que la autoridad determine, impactando en la eficacia del control fiscal y en los presupuestos. Los recursos dirigidos al pago de estas sentencias restan recursos al presupuesto, que podrían invertirse en la solución de las necesidades básicas insatisfechas. Adicionalmente, las expectativas frente a la recuperación de los recursos desviados o mal utilizados, no se logran.

Por lo anterior, en la presente investigación se mencionan los Litigios que cursan en contra de la Contraloría General de la República y su probabilidad de pérdida, el impacto en el presupuesto del rubro correspondiente y se describen las razones que fundamentan el hecho de que los responsables fiscales inicien demandas de nulidad y restablecimiento del derecho.

La investigación es de tipo descriptivo. La obtención de material documental in situó,³ se vio limitada por las restricciones del confinamiento obligatorio decretado por el COVID-19 y por tanto el desarrollo del trabajo se fundamenta en documentos e información consultada en internet.

El control fiscal en Colombia es responsabilidad de la Contraloría General de la República - CGR, de las Contralorías territoriales, y de la Auditoría General de la República – AGR.

El artículo 274 de la Constitución Política de Colombia, establece que la vigilancia de la gestión fiscal de la CGR se ejercerá por un auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. De este modo, la AGR ejerce vigilancia sobre la Contraloría General de la República, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales. (Cont., 1991., art. 274)

La misma (Const., art. 267) indica:

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. (...) El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva (...)

La Contraloría General de la República tiene la facultad para ejercer control posterior sobre la gestión fiscal de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales, a solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales, y también a solicitud de la ciudadanía, organizada en veedurías, tal como lo establece la (Ley 850, 2003).

En el nivel territorial, y tratándose de recursos del Presupuesto General de la Nación, ⁵ la Contraloría General de la República tiene competencia para auditar en los entes territoriales, los recursos transferidos y que corresponden al Sistema General de Participaciones- SGP al tenor de lo establecido en la (Ley 715, 2001, art. 89) y los recursos del Sistema General de Regalías según lo reglado en la (Ley 1530, 2012, art.152) ; por su parte el (Decreto 888, 2017) determina que la Contraloría General de la República ejercerá control fiscal sobre los recursos del posconflicto.

Por su parte, el (Decreto 267, 2000, art. 31 y 32), establece que el ejercicio del control fiscal la CGR lo ejerce mediante el control micro y el macro. El control micro se desarrolla en las entidades que manejan recursos del estado sujeto de control, a través de las auditorías y del desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal y el macro se enfoca al análisis, resultados y el desempeño de las finanzas públicas.

Producto de las auditorías, cuando la CGR determina que existen situaciones que menoscaban el patrimonio público, configura hallazgos con presunta responsabilidad fiscal e inicia el proceso correspondiente, con fundamento en la (Ley 610, 2000). El proceso puede culminar con fallos con o sin responsabilidad fiscal o puede proceder el archivo.

En cuanto a los procesos de responsabilidad fiscal, el Contralor General de la República, en el informe al Congreso menciona que:

La larga duración de los procesos de responsabilidad fiscal, sumada a diferentes maniobras empleadas por sujetos investigados que buscan eludir las consecuencias de los fallos adoptados, no han permitido tener buenos resultados en materia de recuperación de recursos, cifra que solo asciende al 0,4% de los recursos investigados (Contraloría General de la República, 2019, p.29).

En el mismo informe, Contralor General de la República menciona que el Grupo de 6
Defensa Judicial de la Oficina Jurídica, tramita 376 demandas originadas en fallos con
responsabilidad fiscal que representan el 41,9% de 897 procesos que gestiona y de los cuales
730 corresponden a demandas en contra de la entidad y 167 en la que la CGR es demandante.
(Contraloría General de la República, 2019, p.203).

Adicional a lo anterior, en ocasiones y con posterioridad al fallo con responsabilidad
fiscal, los declarados responsables fiscales interponen acciones de nulidad y restablecimiento
del derecho ante las autoridades judiciales competentes, que al fallar a favor del demandante
obliga a la Contraloría General de la República, a indemnizar al presunto responsable.

De acuerdo con lo anterior, el interés de la investigación es conocer sobre el número
de procesos interpuestos en contra de la Contraloría General de la República, los fallos
proferidos en su contra por las instancias judiciales y el impacto en el Presupuesto General de
la Nación en el periodo 2014 a 2018, así como conocer las causas que ocasionan que los
responsables fiscales interpongan acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.

El trabajo pretende responder a la pregunta ¿Los fallos judiciales en contra de la
Contraloría General de la República en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho
son alto impacto en el Presupuesto General de la Nación?

Justificación

La corrupción pública y privada es uno de los flagelos que más afecta la eficacia de la
inversión de los recursos públicos y limita la solución de las necesidades insatisfechas de la
población, redundando en la ejecución de obras de mala calidad, con sobrecostos, obras
inconclusas y/o elefantes blancos, hechos que al ser detectados por las Contralorías dan lugar

al inicio de procesos de responsabilidad fiscal, para procurar resarcir el daño causado al patrimonio público. 7

El rol que desempeña la Contraloría General de la República - CGR para enfrentar la corrupción, según lo señala el artículo 267 de la (Constitución Política de Colombia, 1991) es ejercer el control fiscal a través de la vigilancia a la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación; este control se ejerce de forma posterior y selectiva. Cuando en ejercicio del control CGR configura hallazgos con posible incidencia fiscal (hallazgos fiscales), desarrolla el proceso de responsabilidad fiscal, con el objetivo de recuperar los recursos malversados a través de su resarcimiento por parte de los responsables.

En temas de corrupción, la ONG Transparencia Internacional (2017) expresa que a nivel mundial la corrupción y la desigualdad social se refuerzan recíprocamente, ocasionan que la gente se decepcione de la clase política y favorece la prevalencia en el gobierno de políticos populistas.

El mismo organismo en el informe sobre percepción de la corrupción, en el año 2016, concluye que el 69% de los 176 países incluidos en el Índice de Percepción de la Corrupción, obtuvieron una puntuación inferior a 50, en una escala de 1 a 100, en la que 100 significa mínimos niveles de corrupción e inferior a 50 altos niveles. (Transparencia Internacional, 2017)

En los informes publicados entre el 2012 y el 2016, Colombia ocupó el puesto 90 entre los 174 países evaluados, con puntuación de 36 entre el 2012 y 2014 y de 37 en el 2015 y 2016.

En 2017, la percepción de corrupción fue de 37 puntos, y el país ocupó el puesto 96 entre 180 países. (El Espectador, 2018)

En el 2018, la percepción de la corrupción en el país bajó de 37 a 36 puntos sobre 100 y cayó de la posición 96 a la 99, entre los 180 países analizados por Transparencia Internacional. Colombia empeora en índice de Transparencia Internacional (29 de enero de 2019).

Entre los países de América Latina, Colombia obtiene el mismo puntaje de Panamá y se ubica por debajo de Uruguay (70), Chile (67) y Argentina (40). Brasil y Perú tienen una calificación similar (37). Algunos de los países que obtienen puntajes más bajos que Colombia son Ecuador (34) y Venezuela (18). Entre los 36 países de la OCDE el puntaje de Colombia es aún más preocupante: el país ocupa el penúltimo lugar, superando únicamente a México (28). (Transparencia por Colombia, 2019)

Para transparencia por Colombia los esfuerzos realizados para enfrentar la corrupción no han sido suficientes, por lo que considera que es necesario hacer énfasis en la prevención y la sanción de la corrupción en sectores de alto impacto tales como la salud, la educación y la infraestructura. (Transparencia Colombia, 2019)

Según declaraciones de la Contralora Delegada de Investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la Republica,

En los últimos cuatro años la Contraloría General de la República inició **4.141 procesos de responsabilidad fiscal en el país**. Estos se iniciaron contra funcionarios y particulares que no realizaron las obras para las cuales se habían comprometido, o que dejaron de prestar servicios contratados. ¿El resultado? afectación en la calidad de vida de los colombianos y pérdida del patrimonio público. (Dinero, 2019).

Menciona la Contralora Delegada que la cuantía de los 4.141 procesos asciende a \$21,9 billones, cifra que equivale al 8.1% del Presupuesto General de la Nación, que es de \$258, 9 billones para 2019 (Dinero, 2019). 9

La misma Contralora Delegada responde, frente al tiempo que toman los fallos, manifiesta:

Es común que se presenten largos debates procesales que dilatan las actuaciones y alejan la posibilidad de que el perjuicio patrimonial sufrido por el Estado sea resarcido. A veces perdura el riesgo de que el responsable fiscal no repare el detrimento patrimonial, pues esos procesos pueden tardar **hasta 12 años** (5 años en el trámite ante la Contraloría y 7 años en la jurisdicción de lo contencioso administrativo). (Dinero, 2019)

En cuanto a los procesos de responsabilidad fiscal, el Contralor General de la República, en el informe al Congreso, menciona que:

La larga duración de los procesos de responsabilidad fiscal, sumada a diferentes maniobras empleadas por sujetos investigados que buscan eludir las consecuencias de los fallos adoptados, no han permitido tener buenos resultados en materia de recuperación de recursos, cifra que solo asciende al 0,4% de los recursos investigados. (Contraloría General de la República, 2019, p.27)

En el mismo informe, el Contralor General de la República, menciona que el Grupo de Defensa Judicial de la Oficina Jurídica, reporta que se encuentran en curso 376 demandas originadas en fallos con responsabilidad fiscal, que representan el 41,9% de 897 procesos que gestiona la oficina jurídica y de los cuales 730 corresponden a demandas en contra de la

entidad y 167 en la que la CGR es demandante. (Contraloría General de la República, 2019, 10 p.201).

Aunado a lo anterior, en ocasiones y con posterioridad al fallo con responsabilidad fiscal, los declarados responsables fiscales interponen acciones de nulidad y restablecimiento del derecho ante las autoridades judiciales competentes, que al fallar a favor del demandante obliga a la Contraloría General de la República a indemnizar al presunto responsable.

Cuando en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestos en contra de la Contraloría General de la República las instancias judiciales fallan en contra, necesariamente se generan impactos en el Presupuesto General de la Nación, en el rubro de sentencias y conciliaciones y dan cuenta de la ineficacia del control fiscal pues resultan de procesos que se fallaron en la CGR con responsabilidad fiscal.

Vargas (2018), resume las declaraciones del Contralor General de la República de Colombia en el segundo encuentro nacional para el Fortalecimiento de la Defensa Jurídica de la Fiscalía General de la Nación, en el que manifestó que el pago de sentencias judiciales corresponde al 35% del PIB, y considera que es un panorama desolador y que no hay recursos suficientes para realiza los pagos correspondientes a estas demandas.

Es de inferir que, dentro de este porcentaje, se encuentran incorporadas las sentencias judiciales en contra de la misma Contraloría, que además de sumar en el costo fiscal dentro del presupuesto general de la nación, da cuenta de la falta de eficacia del control, en lo que tiene que ver con el resarcimiento del daño al patrimonio del Estado, producto del proceso de responsabilidad fiscal.

Por lo anterior, el interés de la establecer el impacto en el presupuesto de los fallos de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Contraloría General de la República y

sus causas y de ese modo contar con un elemento adicional indicador de la ineficacia del control fiscal, a partir de que culmina la competencia de la Contraloría. 11

La investigación aportará evidencias adicionales que permitirán confirmar que el control fiscal posterior y selectivo, es un control aumentativo e ineficaz, ya que, aun habiendo culminado en un fallo con responsabilidad fiscal, no se logra el resarcimiento del daño y posiblemente genera costos al estado que incluso podrían ser superiores al daño patrimonial denunciado.

El determinar las causas de los fallos, también puede convertirse en un elemento de estudio para reflexionar sobre la gestión jurídica que adelanta el órgano de control y/o sobre las debilidades detectadas por las instancias judiciales, frente a los procesos de responsabilidad fiscal, con el objeto de que se evite la afectación al presupuesto público, liberando recursos que podrían destinarse a inversión y no a responder por el pago de sentencias y demostrando que el control fiscal micro es eficaz hasta el punto de recuperar los recursos malversados.

Objetivo General.

Establecer el impacto de los fallos de nulidad y restablecimiento del derecho en el Presupuesto General de la Nación, en el periodo 2014 – 2018 expedidos contra la Contraloría General de la República.

Objetivos específicos

- Averiguar las causas por las cuales los responsables fiscales interponen acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.
- Conocer los fallos de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la CGR en el periodo 2014 a 2018 y el impacto en el Presupuesto General de la Nación, por fallos proferidos en su contra.
- Proponer estrategias de prevención de fallos negativos por la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las decisiones fiscales de la CGR”.

Marco teórico**Antecedentes de la investigación**

La presente investigación que describe el impacto en el presupuesto general de la Nación de los fallos en contra de la Contraloría General de República - CGR, también puede relacionarse con la eficacia del control fiscal ejercicio por la CGR, tendiente a resarcir el daño, a partir del resultado de las auditorías en las que se han detectado hallazgos con presunto alcance fiscal que han dado origen al desarrollo de procesos de responsabilidad fiscal, cuyos fallos han resultado con responsabilidad fiscal y que han sido objeto de demanda (nulidad y restablecimiento del derecho), por parte de los responsables.

Frente a la eficacia del control fiscal ejercido por la Contraloría investigadores tales 13 como Vargas(2012), retomando a Castañeda y Tuta (2011), indica que a pesar de los nuevos fundamentos constitucionales, el control fiscal presenta falencias que deslegitiman su ejercicio y que se reflejan en la prevalencia del mal manejo de los recursos públicos, la impunidad frente a los responsables y el precario resarcimiento del patrimonio público; opinan que esta situación se deriva de la falta de oportunidad, pertinencia, efectividad y prevención en el control, la inercia de la rutina y la tramito manía, la alta politización, y el carácter selectivo.

En cuanto al proceso de responsabilidad fiscal, Zuluaga (2017), menciona:

Las falencias inherentes al diseño constitucional del modelo de recuperación de los recursos públicos en Colombia, otorgado constitucionalmente a las entidades que realizan el Control Fiscal que hace que funjan como juez y parte en los procesos administrativos que ejecuta; lo que pone en riesgo, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, la efectiva y eficiente recuperación de los dineros públicos mal administrados, afectando en consecuencia la protección efectiva de los derechos económicos y sociales. Zuluaga (2017, p. 4-5).

En sus conclusiones, Zuluaga (2017), en lo que tiene con recuperación de recursos a través de los procesos de responsabilidad Fiscal, menciona que del análisis realizado en el periodo 2010 a 2014, concluye en 2016 que “la recuperación de recursos no alcanza ni el 1% del total del reporte del presunto menoscabo a los recursos públicos, de la no despreciable cifra de 11.3 billones de pesos” (p.93)

Por su parte, Rodríguez (2014), hace referencia al control de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal y los derechos del garante e indica:

El fallo con responsabilidad fiscal pone fin a la actuación de la Contraloría Como es 14 propio de todo acto administrativo, el fallo de responsabilidad fiscal en firme que pone fin a la actuación de la Contraloría es susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así lo dispone el artículo 59 de la Ley 610 de 2000.

En cuanto a la acción que procede, Rodríguez (2014, p.82), aclara que, “por tratarse de un acto administrativo de carácter particular, contra dicho fallo procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en los términos del artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

También advierte que:

El acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal no solo afecta a los sujetos que son hallados responsables, sino también a las compañías de seguros vinculadas en calidad de garantes que sean declaradas civilmente responsables en la providencia definitiva. Tanto así, que el fallo de responsabilidad fiscal, una vez en firme, presta mérito ejecutivo en contra de los responsables fiscales y en contra de los garantes, por expresa disposición del artículo 58 de la Ley 610 y puede hacerse efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las Contralorías. Rodríguez (2014, p.83)

En ese sentido, aclara las Compañías de Seguros, también pueden acudir a la jurisdicción contencioso administrativo, para demandar la anulación del acto administrativo y solicitar el restablecimiento de su derecho conculcado por la decisión de la Contraloría. . Rodríguez (2014).

Ahora bien, los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, proceden luego de que la CGR ha proferido un fallo con responsabilidad fiscal y generan el riesgo de que no se

logren recuperar los recursos; pero más allá de ello, el riesgo de que la CGR deba responder¹⁵ económicamente por los daños y perjuicios que alegan los declarados responsables, ocasionado que tanto el proceso auditor adelantado, como el proceso de responsabilidad, resulten ineficaces en cuanto a la recuperación del patrimonio público.

Frente al proceso de responsabilidad fiscal, es importante mencionar algunas deficiencias que ha evidenciado el órgano de control Auditoría General de la República - AGR en el desarrollo de las auditorías regulares que desarrolla en la Contraloría General de la República- CGR y en el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal, que dan cuenta de las debilidades en su eficacia.

Es pertinente mencionar, que el control ejercido por la AGR es posterior y selectivo y los informes analizados corresponden a las auditorías practicadas en las vigencias 2015 a 2019 y que muestran la gestión de la CGR en el periodo 2014 a 2018.

Las deficiencias detectadas por el órgano de control que dan cuenta que luego de liberados los informes de auditoría, en los que se incluyen hallazgos con presunto alcance fiscal, no se observa la eficacia esperada frente al resarcimiento del daño patrimonial al estado se resumen en: Falta de oportunidad en el traslado de los hallazgos para que se dé apertura al proceso de responsabilidad fiscal, prescripción y caducidad de la acción; a continuación se extractan apartes de los informes estudiados.

En el informe de auditoría de 2015 a la vigencia 2014, la Auditoría General de la República (2015) indica en el hallazgo No. 8, con relación las indagaciones preliminares – IP y procesos de responsabilidad fiscal – PRF:

“... Debido a falta de gestión por parte del funcionario instructor, la CGR utilizó un término superior a 120 días entre el recibo del antecedente por parte de la dependencia

competente y el inicio de la IP o del PRF, incumpliendo con ello el principio de celeridad establecido en el artículo 209 de la Carta Política, en el entendido que la función administrativa está al servicio de los intereses de los asociados

16

Menciona el informe de la Auditoría General de la República (2015), que el traslado de los hallazgos, relacionados con el Plan de Vigilancia Fiscal – PVF 2014, se efectuó en un término que osciló entre 28 y 365 días y para el caso de los hallazgos de regalías de la vigencia 2013, el rango estuvo entre 27 y 452 días calendario y los hallazgos relacionados con actuaciones especiales realizadas en 2014 se trasladaron en un intervalo de 31 y 168 calendario. (p.18)

El informe de la auditoría regular practicada en 2016 a la vigencia 2015, incorpora un hallazgo en el que se evidencia reincidencia en lo que evidenció en la auditoría a la vigencia 2014, e indica en el hallazgo 44:

Se observó que la CGR tardó 3 años en trasladar 4 hallazgos fiscales, por valor de \$1.905 millones generados en la auditoría al Municipio de Coveñas vigencias 2011 y 2012, relacionados en la tabla 3.1-5, del informe de auditoría regular a la CGR vigencia 2014, incumpliendo sus obligaciones y lo establecido en el plan de mejoramiento vigencia 2015. Lo anterior evidencia el retraso en el cumplimiento de la función de trasladar los hallazgos a la instancia competente establecida en la Guía de Auditoría, numeral 3.2.1.1 Ejecutar Procedimientos y Estructurar hallazgos de auditoría, viñeta Trasladar o hacer entrega del hallazgo al funcionario o entidad competente (página 57), que tiene como consecuencia la imposibilidad del inicio de las investigaciones correspondientes, lo que genera incumplimiento de la Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1 y 2. Auditoría General de la República (2016, p.104).

El mismo órgano de control, en informe de auditoría regular practicado a la CGR en 17 la vigencia 2017 a la gestión e la vigencia 2016 indica, respecto al Proceso de Responsabilidad Fiscal, que persiste la debilidad frente la oportunidad en el traslado de hallazgos, baja gestión para vincular garantes, deficiencias en la búsqueda de bienes, en el decreto y práctica de medidas cautelares y en la práctica de pruebas decretadas. (p.8)

En el mismo sentido, en el informe de auditoría regular practicado a la vigencia 2018, en el año 2019, la Auditoría General de la República (2019), indica:

En 2.774 (51,36%) PRFO por \$2.240.314.825.306 la CGR utilizó un término superior a 120 días (4 meses) entre el recibo del antecedente por parte de la dependencia competente y el inicio de la IP o el PRF, debido presuntamente a la falta de gestión del funcionario instructor, toda vez que se estaría perdiendo la oportunidad de dar inicio a la investigación fiscal, generando el riesgo de que se presente el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal y afectando el principio de celeridad procesal.

Ahora, en las mismas auditorías practicadas por la Auditoría General de la República a la CGR en las vigencias 2017 a 2019, la AGR menciona que frente los procesos con auto de apertura, se configura la prescripción y la caducidad, como se muestra en la Tabla 1:

Prescripción y caducidad de la acción en procesos de responsabilidad fiscal

Cifras en millones de pesos

Año	Prescripción		Caducidad	
	No. de procesos	valor	No. Procesos	Valor
2016	172	35.065,5	9	123.299,10
2017	196	70.442,80	9	1.675,50
2018	15	6.499,60	5	3.443,20

Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Auditoría Regular practicados por la AGR (2017), AGR (2018), AGR (2019)

En los mismos informes, la AGR describe, que, respecto de los procesos en curso, algunos de ellos se encuentran en riesgo de ser archivados por las mismas razones, a saber:

Tabla 2

Riesgo de prescripción y caducidad procesos activos en la CGR

Cifras en millones de pesos

Año	Valor		No.		Represent.riesgo	
	No.procesos	Porcesos	Procesos en	Vr. Procesos	vs tramite No.	vs tramite Vr.
	en riesgo	en riesgo	trámite	en trámite	procesos	procesos
2016	683	3.352.818,70	4977	12.574.643,60	13,72	26,66
2017	879	4.021.140,20	5669	28.728.245,60	15,51	14,00

Nota. Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Auditoría Regular practicados por la AGR (2017), AGR (2018)

Lo anterior demuestra que los resultados del proceso auditor, en algunos casos, resultan ineficaces en lo que tiene que ver con el resarcimiento del daño.

Para (Musgrave,1991):

Las principales funciones del sector público en el marco de la política presupuestaria son:

a) Función de asignación b) función de distribución y c) función de estabilización.” La función de asignación se fundamenta en el hecho de que determinados bienes (sociales o públicos) no pueden proveerse por el mercado (transacciones entre productores y consumidores); puesto que en ocasiones el mercado falla y en otros casos porque funciona de forma ineficaz.

Los bienes sociales, según Musgrave, no se limitan a un consumidor concreto, tal como los bienes privados, sino que se encuentran disponibles para otros consumidores y tienen la característica, a diferencia de los privados, de que “no son rivales”, dado que la participación de una persona en los beneficios no reduce que estén disponibles para los demás. Así mismo, los bienes públicos o sociales a diferencia de los privados, no contempla el principio de exclusión que si opera en los privados que exigen un pago para evitar la exclusión.

La provisión pública de bienes sociales se resuelve a través del proceso político como sustituto del mercado. (P.7-9)

Así, la función de asignación, que se ocupa de la provisión eficiente de bienes, se aparta del proceso de mercado, pero plantea la problemática relacionada con el uso eficientes de los recursos dadas una distribución de la renta y las preferencias de los consumidores (p.7-10).

En cuanto a la función de distribución Musgrave (1991), menciona tres instrumentos o mecanismos fiscales de redistribución:

- 1) Un esquema de impuesto-transferencia que combina la imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a las de menor renta. La redistribución puede instrumentarse alternativamente mediante:
- 2) impuestos progresivos utilizados para la financiación de servicios públicos, especialmente de las viviendas sociales que benefician particularmente a la familia de bajos ingresos. Finalmente, la redistribución puede conseguirse mediante:
- 3) Una combinación de impuestos sobre los bienes adquiridos mayoritariamente por los consumidores de ingresos elevados, junto con una serie de subvenciones a todos los productos que son utilizado principalmente por los consumidores de renta baja. (p.10-12)

En cuanto a la función de estabilización, Musgrave (1991) la relaciona con el papel de la política presupuestaria en la política macroeconómica y concretamente frente a objetivos de adecuado nivel de empleo, estabilidad en el nivel de precios, solidez de las cuentas exteriores y en aceptables tasas de crecimiento y la relaciona con la política monetaria y fiscal.

Con relación a la política monetaria, considera que es necesario que la oferta monetaria sea controlada por la autoridad monetaria central y debe ajustarse a las necesidades de la economía en términos de estabilidad a corto plazo y de crecimiento a largo plazo. Aclara que la expansión de la oferta monetaria tiene a incrementar la liquidez, reducir los tipos de interés, incrementar la demanda y las restricciones monetarias tienen un efecto inverso.

Además de la política monetaria, Musgrave (1991) hace referencia a la política fiscal, que tiene incidencia directa en el nivel de demanda. Así el incremento del gasto público (demanda) es expansivo y se trasmite a los mercados privados, y los recortes impositivos

también son expansivos vías contribuyentes, pues a mayores niveles de renta se espera que 21
gastarán más. (p.13-15)

El gasto público, es el mecanismo mediante el cual el gobierno concreta la
responsabilidad de proveer bienes y servicios a la comunidad y de esta forma redistribuye el
ingreso y la riqueza, vía transferencia de recursos. A través de gasto, el gobierno paga las
obligaciones adquiridas y realiza las inversiones necesarias para mejorar la calidad de vida de
la población. (Silva, J., Páez y Rodríguez P. ,2008. P. 93).

De acuerdo con lo anterior en la medida que los gastos por sentencias y conciliaciones,
que hacen parte de los gastos de funcionamiento, se incrementen restan recursos del
presupuesto general de la Nación para ser aplicados en inversión.

En Colombia, la regulación en materia de hacienda pública y específicamente materia
presupuestal, tiene como antecedente la Constitución Política de Colombia, que en el artículo
95 incorpora lo deberes de la persona y ciudadano y entre ellos menciona

(...) 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de
conceptos de justicia y equidad. Este deber es coherente con la aportación que deben
realizar los ciudadanos a través de los impuestos que se convierten en fuente de
ingresos presupuestales. (Const., 1991, art.13)

A su vez, el artículo 150 de la Carta Magna, en lo relacionado con las funciones del
Congreso, señala “11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la
administración. 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente,
contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la Ley.”
(Const., 1991, art.150)

La misma (Const., 1991) en el Título 12, incorpora el Régimen económico y de hacienda pública, y en el capítulo 3, los aspectos relacionados con el presupuesto y en el artículo 345 señala: 22

En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni nacer erogación con cargo al Tesoro que no halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (...). (Const., 1991, art.345)

Por su parte, la (Const., 1991, art. 346), entre otros aspectos determina, que el gobierno elaborará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, el cual debe presentar para aprobación del Congreso dentro de los 10 primeros días de la legislatura, y el artículo 352 prevé que la Ley orgánica del Presupuesto regulará lo relacionado con la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Los preceptos constitucionales han sido desarrollados a través de Leyes y se encuentran incorporados en el Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto en Colombia. Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expidió el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, mediante el cual realiza la compilación de reglamentaciones preexistentes.

El (Decreto 111, 1996, art.36), contempla la composición (clasificación legal del presupuesto) y en lo que tiene que ver con el Presupuesto de Gastos los clasifica entre: gastos

de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión y establece que estos gastos 23
se clasifican en diferentes secciones que corresponden a:

Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registradora Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno nacional (...). (Decreto 111, 1996)

Dentro del Presupuesto General de la Nación, se utilizan dos conceptos para denominar a los órganos o entidades públicas incluidas, y son: sección presupuestal (conformada por sección principal y sección) y unidad ejecutora.

La sección presupuestal es la clasificación de las ramas del poder público, los órganos de control y electoral, entre otros, que ordena el artículo 36 del EOP para la presentación al Congreso del presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones. Esta clasificación permite agregar información de varias unidades ejecutoras pertenecientes a una rama u órgano, definiéndose así un primer nivel de presentación de la información presupuestal.

La unidad ejecutora es el menor nivel de clasificación institucional de los administradores de recursos del PGN. Cada sección tiene como mínimo una unidad ejecutora cuyo nombre puede corresponder a la misma sección con la leyenda “gestión general”, y en los demás casos a sus órganos y entidades adscritos o vinculados (descentralizados) o área administrativa subordinada a una unidad responsable, en la cual

se desconcentra parte del ejercicio presupuestario (por ejemplo, cada una de las fuerzas²⁴ del sector defensa, los recursos para pensiones, los de salud, etc.).

Las unidades ejecutoras permiten hacer seguimiento a la ejecución presupuestal a partir del anexo del Decreto de Liquidación del Presupuesto y dado que su definición se da a partir de un criterio de conveniencia para el adecuado control de los recursos públicos estas pueden ser o no entidades. (...)

Para el sistema de información la clasificación institucional se refleja en un código de seis dígitos que relaciona la sección presupuestal y la unidad ejecutora. La sección presupuestal se administra en dos niveles y cuatro dígitos: i) la sección principal, que corresponde a los componentes especificados en el EOP (primeros dos dígitos del código); ii) la sección, que puede ser una dependencia de la sección principal (dígitos tres y cuatro del código). Por otro lado, a la unidad ejecutora corresponden los dígitos cinco y seis. De acuerdo con la DGPPN existen 155 secciones en las que se incluyen 34 de entidades del gobierno nacional central, 8 superintendencias, 13 fondos, 4 unidades especiales, y 96 Establecimientos Públicos. (CIEFP, 2018, p. 19-20)

En materia de gasto, las sentencias y conciliaciones hacen parte del presupuesto de gastos de funcionamiento, rubro de transferencias y se asignan a las diferentes secciones presupuestales; para el caso de estudio son aplicables las asignaciones realizadas al Sector de control, subsector Contraloría General de la República.

El Presupuesto debe ser preparado anualmente por el Gobierno, con base en los anteproyectos que presentan los órganos que lo conforman y es presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a consideración del Congreso, durante los primeros diez (10) días de cada legislatura. (Decreto 111, 1996, art. 52)

Existen otras herramientas regulatorias que utiliza el Gobierno para formular el ante 25 proyecto de presupuesto, y que también son la base de los análisis por parte del Congreso, tales como el marco fiscal de mediano plazo, reglamentado mediante la Ley 819 de 2003, el cual incorpora los resultados y propósitos de la política fiscal, resume los hechos relevantes del comportamiento de las variables económicas y fiscales del país en el año anterior (contexto macroeconómico y fiscal), e incluye las estimaciones para el año que cursa y para los 10 años siguientes.

El Marco fiscal de mediano plazo es elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP y es presentado, antes del 15 de junio por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público a las comisiones de asuntos económicos del Congreso (Senado y Cámara), el cual es discutido durante el primer debate de la Ley Anual del Presupuesto.

El marco fiscal de mediano plazo incorpora, entre otros aspectos, una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación.

En la preparación y elaboración del presupuesto, también se contempla el análisis del marco de gasto de mediano (4 años) y el cumplimiento de las reglas fiscales en el año inmediatamente anterior, según los parámetros establecidos en la Ley 1473 de 2011 y Ley 819 de 2003.

La Ley 1473 de 2011 por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones, en el artículo 5 señala que la regla fiscal consiste en que el gasto estructural no podrá superar el ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual del balance estructural establecido y en el párrafo transitorio contempla que el balance

estructural deber permitir alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en el 2014, del 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022. 26

La Ley 819 de 2003 y la Ley 1473 de 2011, junto con el Decreto 1068 de 2015 sustentan el establecimiento de las prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto en el mediano plazo, para las entidades que conforman el PGN.

Marco Conceptual

A continuación, se presentan definiciones, en algunos casos tomadas de la norma, que permiten interpretar adecuadamente los análisis de la presente investigación.

La Corrupción

Newman, V., y Ángel, M. (2017) citan las siguientes definiciones:

La corrupción es un comportamiento que se desvía de los deberes formales de un rol público debido a ganancias privadas (personales, de familia cercana, de camarilla) de tipo pecuniario o de status; o viola las reglas que existen contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada. (Joseph Nye, 1967, p.419)

Para John Kramer (1977), corrupción es “el comportamiento de los funcionarios públicos que diverge de los deberes formales de un papel público para servir a intereses privados” (p.213). En el mismo sentido, Joseph Lapalombara (1994); ve la corrupción como “el comportamiento de un funcionario público, ya sea elegido o designado, que implique una desviación de sus deberes formales por razones de beneficio personal para sí mismo o para otras personas privadas con las que el servidor público está asociado” (p.328) y para Transparencia Internacional (2012) en los

índices de percepción la definió como “el abuso de cargos públicos para ganancia 27
privada.

Newman, V., y Ángel, M. (2017), mencionan que algunos autores consideran que para que exista corrupción, es indispensable la exigencia de la interacción entre un actor público y uno privado. Por ejemplo, cita a Susan Rose- Ackerman (1996), quien considera que la corrupción se produce en la interface entre los sectores público y privado y que si bien en ocasiones la corrupción se configura en el robo de activos estatales por parte de los funcionarios públicos, resalta que la corrupción ocurre en mayor medida “cuando un individuo o una organización privada soborna a un funcionario estatal con poder sobre la distribución de los beneficios o costos públicos (p.1)” y adicionalmente se manifiesta en el pago de beneficios tales como contratos, acceso a subsidios, o cuando se paga por evitar costos, tales como sanciones, impuestos, etc. (p.37)

Proceso de responsabilidad fiscal

La (Corte Constitucional, Sentencia C-131, 2002) indica:

(...)el proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado. Como lo tiene establecido la jurisprudencia de esta Corporación, se trata de un proceso de naturaleza administrativa pues recae sobre la responsabilidad de servidores públicos o de particulares vinculados a la gestión fiscal y su conocimiento le corresponde a

autoridades administrativas; la responsabilidad que en él se declara es

esencialmente administrativa y patrimonial ya que juzga el incumplimiento de

deberes funcionales y conmina a la reparación del daño causado al Estado y no tiene

un carácter sancionatorio ni penal ni administrativo sino estrictamente resarcitorio.

Como puede advertirse, el proceso de responsabilidad fiscal no tiene una naturaleza jurisdiccional sino administrativa. Esto es, el investigado en estricto sentido no es juzgado, no es sometido al ejercicio de la función jurisdiccional del Estado sino a la función administrativa. Sólo cuando la actuación de esta ha culminado, puede optar por cuestionar ante la justicia contencioso-administrativa la legalidad del procedimiento a que fue sometido y de la decisión proferida. Esto implica que los servidores públicos o los particulares que cumplen gestión fiscal cuentan con dos escenarios posibles para plantear sus pretensiones y que ante cada uno de ellos son titulares de unos derechos que, aunque con las matizaciones de cada caso, no pueden ser desconocidos. (Sentencia C-131, 2002)

La misma (Corte Constitucional Sentencia T-738, 2014), señala que:

El proceso el proceso de responsabilidad fiscal comprende el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que adelanta la Contraloría General y las contralorías departamentales y municipales, con el fin de determinar la responsabilidad que corresponde por la administración o manejo irregular de los dineros o bienes públicos.

En el trámite de la responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal.

características de los procesos por responsabilidad fiscal, destacando lo siguiente:

En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Por su parte, la (Ley 610, 2000) expresa que la responsabilidad fiscal es:

El conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin 30 de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado (artículo, 1°).

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

La (Corte Constitucional Sentencia T-738, 2014), señala que:

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho se constituye en el mecanismo judicial idóneo para garantizar la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por un órgano de control, más aún cuando en esa instancia se puede solicitar y obtener la suspensión provisional de ciertos actos administrativos desde el momento mismo de la admisión de la demanda.

Por su parte, (Ley N° 1437, 2011, art. 138) Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aborda el tema de la nulidad y restablecimiento del derecho y señala:

Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño.

La nulidad procederá en los siguientes casos:

Cuando el acto administrativo se haya expedido infringiendo las normas en que debía fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento de derecho de

audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones 31
propias de quien lo profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los
actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido
particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente. (Ley 1437, 2011, art.137)

Presupuesto

Para (Worswick, 1979, p.21), citado en DNP (2017, p.11) el presupuesto consiste en
las previsiones anuales de ingresos y gastos de una organización, ya sea pública o privada.

(Departamento N Crédito Público, 2019, p. 21)

Para (ASIP,s,f), en DNP (2017, p11):

el presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la
producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la
población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del
país.

Gastos está conformado por: gastos de funcionamiento, los gastos de inversión y servicio de la deuda.

En cuanto al gasto, el Presupuesto General de la Nación, se clasifica por secciones a saber: “Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República (...). (Decreto N°111, 1996, art.26).

Por su parte el (Decreto N° 111, 1996, art. 38) señala, que los Gastos solamente pueden incluir apropiaciones que correspondan a:

- a) Créditos Judicialmente reconocidos;
- b) Gastos decretados conforme a la Ley;
- c) Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de Desarrollo

Económico y Social y a la de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobados por el Congreso Nacional (...)

En cuanto a sentencias y conciliaciones la norma presupuestal contempla:

Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos. Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes. (...)” (Decreto N° 111, 1996, art.45).

La (Corte Constitucional, C-826, 2013)

(...)la eficacia está soportada en varios conceptos que se hallan dentro de la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados. En este sentido, la Sala ha señalado que la eficacia constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo. Así mismo añade que, en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de asocialidad del Estado. Por su parte, en lo que atañe al principio de eficiencia la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. (C-826, 2013)

Sobre eficacia, Mokate, K (1999) indica:

La palabra “eficacia” viene del latín *efficere* que, a su vez, es derivado de *facere*, 34 que significa “hacer o lograr”. El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española señala que “eficacia” significa “virtud, actividad, fuerza y poder para obrar”. María Moliner interpreta esa definición y sugiere que “eficacia” “se aplica a las cosas o personas que pueden producir el efecto o prestar el servicio a que están destinadas”. Algo es eficaz si logra o hace lo que debía hacer. Los diccionarios del idioma inglés indican definiciones semejantes. Por ejemplo, el Webster’s International define eficacia (“*efficacy*”) como “el poder de producir los resultados esperados. (p.2)

Marco metodológico

Alcance de la investigación

Desde el establecimiento del hallazgo con presunto hallazgo fiscal en los procesos auditores (proceso de vigilancia fiscal) su trámite hacia el proceso de responsabilidad fiscal, ubicación de información sobre procesos en contra de la CGR, principalmente los clasificados como procesos administrativos dentro de los que se encuentran los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestos por fallos con responsabilidad fiscal, hasta determinar la cuantía de los fallos en contra y su impacto en el Presupuesto General de la Nación, dando alcance al impacto en el presupuesto de la CGR y relacionando con datos presupuestales en un municipio de primera categoría y uno de sexta categoría.

Así mismo, respecto de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho indagó sobre los fundamentos de la demanda y del fallo como insumos para determinar las causas que dan origen a que se tengan que el estado se tenga que desprender de recursos para indemnizar a los presuntos responsables, adicional a no poder recuperar los recursos malversados.

Tipo de estudio

Descriptivo con enfoque cualitativo y tiene como objetivo, recolectar datos para especificar las características del proceso de responsabilidad fiscal y de las demandas que se interponen en contra de los actos administrativos que profieren dicho fallo, así como las causas que provocan los fallos en contra, que se fundamentan en el Código Contencioso Administrativo y en la Ley N° 610 de 2000.

Tipo de información

Primaria y secundaria y se recolectó a través de consultas en línea, sobre datos, informes, fallos, bibliografía, doctrina y normas.

La información se ubicó a través de informes contables y presupuestales consultados en la página de la Contraloría General de la República, y en www.chip.gov.co, informes de gestión, informes de auditorías practicadas a la Contraloría General de la República por parte de la Auditoría General de la República, así como de la lectura de algunos pocos fallos ubicados en línea, ante la limitante para realizar inspecciones y análisis documentales in situó, dadas las medidas de confinamiento obligatorio implementadas por el Gobierno Nacional, con motivo del COVID- 19.

Como fuente de criterio para llegar a las conclusiones se compararon los resultados consultados con las teorías, conceptos y normas que se incorporan en el marco teórico, conceptual y legal.

Marco legal

El marco legal abordado, parte de la Constitución Política de Colombia (1991) y

Leyes tales como:

Ley N° 42 de 1993 Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los 36 organismos que lo ejercen.

Ley N°610 de 2000, Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías;

Ley N° 87 de 1993 Normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado,

Ley N° 715 de 2001. Que Organiza la prestación de los servicios de educación y salud;

Ley N°1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,

Ley N°1530 de 2012 Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías,

Decretos

Decreto N°267 de 2000 Organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República

Decreto N°888 de 2017 Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la Contraloría General de la República

Decreto N° 111 de 1996 Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Decreto N°1063 del 26 de mayo 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente se consultó doctrina de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado,

Para tener una idea del impacto de las sentencias y conciliaciones en contra de la CGR, dentro del presupuesto General de la Nación, se iniciará realizado una descripción de las ejecuciones presupuestales en el periodo 2014 a 2018.

Es prudente mencionar, que para que se logre ejecutar el gasto presupuestal, es necesario recaudar los ingresos programados, lo que no ocurrió en los ingresos de la Nación, principalmente a partir del año 2014, lo cual obligó al Gobierno Nacional a realizar recortes presupuestales.

El presupuesto inicialmente aprobado, a través de las Leyes Orgánicas del Presupuesto, en el periodo evaluado, se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3

Leyes del presupuesto general de la Nación 2014-2018

Vigencia		
presupuestal	Ley del Presupuesto	Presupuesto aprobado
	Ley 1687 de 2013 Diario Oficial No. 49.001	
2014	de 11 de diciembre de 2013	199.854.547.521.535,00
	Ley 1737 de 2014 Diario Oficial No. 49.353	
2015	de 2 de diciembre de 2014	203.658.063.430.308,00
	LEY 1769 DE 2015 Diario Oficial No. 49.706	
2016	de 24 de noviembre de 2015	215.914.361.966.109,00
	LEY 1815 DE 2016 Diario Oficial No. 50.080	
2017	de 7 de diciembre de 2016	224.421.672.312.697,00
	LEY 1873 DE 2017 Diario Oficial No. 50.453	
2018	de 20 de diciembre de 2017	235.553.806.729.861,00

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes consultadas en la página del Senado

Resultados

La información obtenida a través de la web, no es concreta en cuanto a detallar la composición de los litigios que cursan en contra de la Contraloría General de la República en las instancias judiciales; sin embargo a continuación se incorpora la información que se logra obtener, a través de los informes de auditoría practicada por la AGR y de la información contable publicada en www.chip.goov.co, así como de las ejecuciones presupuestales divulgadas por la CGR en su página web www.conraloria.gov.co sitio de Transparencia y acceso a la información pública en cumplimiento de la Ley N° 1712, 2014 por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.

En el presente capítulo, también se incorpora información presupuestal, tanto del Presupuesto General de la Nación, como de la CGR para analizar la representatividad del rubro de transferencias por sentencias y conciliaciones para tener un indicio del impacto de los fallos en contra de la CGR

En la obtención de la información, se presentaron limitantes por haber sido decretado el confinamiento obligatorio a cusa del COVID 19; por ello el análisis se realiza retomando el valor total de la ejecución presupuestal de la CGR por el rubro de Transferencias/sentencias y conciliaciones.

La base para relacionar el valor de los procesos que cursan en contra de la Contraloría General de la República se fundamenta en la Información Contable Pública reportada por de la CGR a la Contaduría General de la Nación en el informe de la categoría Saldos y Movimientos, y consultando las Notas a los Estados Financieros.

Conviene aclarar, que la información contable que se consultó en de www.chip.gov.co, reporte saldos y movimientos, fue objeto de conversión por parte del investigador, por cuanto hasta el año 2016, de acuerdo a lo establecido por la Contaduría General de la Nación, se reportaba en miles de pesos y a partir del año 2017 en pesos; por tanto en el cuadro que se presenta la información de los años 2017 y 2018 se expresó en miles de pesos, para guardar uniformidad con los años anteriores.

En cuanto a la información del 2018, se debe tener presente, que no es comparable con la de los años anteriores, dado que, a partir de ese periodo contable, las entidades del sector público colombiano que conforman el Grupo de entidades de Gobierno, elaboraron los estados financieros aplicando la regulación expedida por la Contaduría General de la Nación en la Resolución 533 de 2015, en convergencia con Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público – NICSP; por ello se presenta por separado.

Con las anteriores aclaraciones, en las tablas 3, 4 y 5, se resumen la información sobre litigios en contra de la CGR, correspondiente al periodo estudiado:

Procesos en contra de la CGR información contable con base en pretensiones 2014 a 2017

Cifras en miles de pesos

Descripción	2014	2015	2016	2017	Cuenta contable
Litigios y mecanismos					
alternativos de solución de conflictos - laborales	15.869.335	29.333.492	38.384.937	42.552.179	Cuentas de orden
Otras obligaciones por litigios o demandas	30.485.580	30.505.282	2.393.519	3.424.727	Cuentas de orden
Procesos fallados en contra en primera instancia - pasivos estimados	4.072.151	2.516.891	3.531.045	2.411.889	Pasivo estimado-provisiones
Total	50.427.066	62.355.665	44.309.501	48.388.795	

Fuente: Elaboración propia con base en reporte saldos y movimientos CGR en chip

Tabla 5

Procesos en contra de la CGR pasivo- provisión diciembre 2018

Cifras en miles de pesos

Descripción	Saldo a 31 de diciembre de 2018	%
Total, Pasivo - Provisiones Litigios y demandas	4.698.017,00	100,0
Provisión litigios civiles	81.144,00	1,7
Provisión litigios administrativos	2.113.187,00	45,0
Provisión litigios laborales	2.503.686,00	53,3

Fuente: Elaboración propia con base en reporte saldos y movimientos CGR en chip

Procesos en contra de la CGR cuentas de orden- pasivos contingentes

Cifras en miles de pesos

Descripción	Saldo a 31 de diciembre de 2018	%
Total, pasivos contingentes - cuentas de orden	105.247.268,00	100
Cuentas de orden -Litigios civiles	40.957.671,00	38,9
Cuentas de orden -Litigios laborales	21.605.974,00	20,5
Cuentas de orden - Litigios administrativos	42.683.623,00	40,6

Fuente: Elaboración propia con base en reporte saldos y movimientos CGR en chip

En la Notas a los Estados Financieros de la Contraloría General de la República, la CGR (2014) informa que el valor de \$4.072.151 miles corresponden a los procesos judiciales activos que fueron fallados en primera instancia en contra de la CGR a diciembre 31 de 2014.

En las notas a los estados financieros de 2015, 2016 y 2017, la CGR informa que en el pasivo estimado se contabilizan los procesos que cursan en los despachos judiciales a nivel nacional, respecto de los cuales existe fallo de primera instancia. Las notas no especifican respecto a la causal de la demanda, para establecer si corresponde a procesos interpuestos ante fallos con responsabilidad fiscal.

A partir del 2018, la CGR aplica una metodología de reconocido valor técnico y en las notas aclara que, según las políticas contables, los procesos cuya a probabilidad de pérdida es superior o igual al 51% se contabilizan en el pasivo como provisión.

Se infiere que los procesos asociados con fallos con responsabilidad fiscal hacen parte de los administrativos y como se observa en las tablas 4 y 5 son los más representativos.

En los informes sobre la situación de las Finanzas del Estado, presentado por la 42
CGR al Congreso, en cumplimiento del artículo 268, numeral 11 de la Constitución Política
de Colombia de 1991 y artículo 41 de la Ley 42 de 1993, resalta:

En el 2015 las finanzas se afectaron negativamente ante el impacto de fenómenos
económicos internacionales tales como: la reducción de los precios del petróleo que
ocasionó a nivel interno la reducción de impuestos, distribución de utilidades
(dividendos) y liquidación de regalías. Adicionalmente, las finanzas se afectaron por la
mayor devaluación del peso frente al dólar, que impacta en incremento en el servicio y
saldo de la deuda pública y mayor inflación. Contraloría General de la República (2015,
p.7)

En el mismo sentido, en el Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado 2016,
Contraloría General de la República (2016), manifiesta, que persisten los efectos negativos en
los ingresos fiscales, producto del comportamiento de los precios del petróleo, lo que en 2016
se tradujo en una baja tasa de crecimiento de la economía (2%), mayor inflación, incremento
en las tasas de interés y devaluación; tendencia que prevalece desde 2014. (p.15).

Por otro lado, para la Contraloría General de la República (2017), la composición de
gasto público en el presupuesto se ve influenciada por inflexibilidades, que obedecen a la
asignación de recursos previstos en leyes y sentencias judiciales, y también por las vigencias
futuras que limitan a los gobiernos para ejecutar los programas correspondientes. (p.90)

El rubro de transferencias corrientes, que es por el que se ejecutan las sentencias y
conciliaciones, también se encuentra conformado por los recursos que la Nación distribuye a
las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones – SGP,
previsión y seguridad social, sector público y demás transferencias.

Así, dado que el Gobierno Nacional no ha logrado obtener un recaudo eficiente en el ingreso, en el año 2015, mediante Decreto 220 de 2015, redujo las apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación 2015, por un monto de \$9 billones, así: Funcionamiento en \$5,23 billones, en inversión \$3,41 billones y en servicio de la deuda \$0,36 billones.

Contraloría General de la República (2016).

En cuanto a las transferencias, en 2015 se presentó el siguiente comportamiento:

El monto apropiado para las transferencias corrientes fue de \$79,7 billones, distribuidos entre el SGP, previsión y seguridad social, sector público y demás transferencias, con una ejecución de 94,6 % (...) El nivel de ejecución de las transferencias corrientes es alto, especialmente del SGP, porque se contabilizan una vez el gobierno nacional realiza el giro a las entidades territoriales. Sin embargo, ese hecho no garantiza que la población reciba los bienes y servicios objeto de las transferencias ya que ello depende de los gobiernos subnacionales.

Dentro de las transferencias para previsión y seguridad social y del sector público se incluyen los recursos para el pago de mesadas pensionales y temas relacionados con protección en ingreso a la población en vejez.

En 2015 se comprometieron más recursos que en 2014 para el SGP (6,1%), para previsión y seguridad social (5,2%) y para las demás transferencias corrientes¹⁰ (32,7%), mientras que para el sector público disminuyeron (-7,3%). Contraloría General de la República (2016)

En el 2016, según el informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de Contraloría General de la República (2017), el Gobierno tuvo que reducir el aforo inicial en

\$5,49 billones, pasando de 215,91 billones a \$210,43 billones, ante las circunstancias económicas acaecidas a nivel internacional y local. (p.27) 44

En el informe (2018, P 50), la CGR informa

La ejecución del presupuesto en la vigencia 2017, estuvo marcada por situaciones sobre las cuales la Contraloría ha llamado la atención en anteriores oportunidades como: i) El presupuesto general de la Nación resulta inflexible en cerca de un 87%; ii) Las cargas adicionales que le imponen al PGN en el articulado de la Ley hacen que este sea más inflexible y poco transparente: costos por demandas, sentencias y conciliaciones; el costo de la política monetaria que se cubre con el presupuesto; subsidios de diferente índole (gas, electricidad, gasolina, etc.), todos ellos con una carga adicional sobre la deuda pública; iii) La carga pensional que se asigna anualmente viene creciendo, especialmente por los regímenes especiales; y iv) La inequidad en la nómina estatal.

En cuanto a las inflexibilidades, para la Contraloría General de la República (2019), el mayor porcentaje está representado en los recursos del SGP que son transferidos a los entes territoriales, en virtud del mandato constitucional establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional y desarrollados en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, destinados a la financiación de los servicios de salud (23%) y educación (59%).

Otro concepto que la CGR considera importante dentro de las inflexibilidades corresponde a las transferencias para pensiones, las asignaciones para el régimen especial de las Fuerzas Militares.

Bajo este panorama, manifiesta la Contraloría, que la tributación y los dividendos 45
de las empresas nacionales contribuyeron a la baja en los ingresos de la Nación, mientras que
los gastos del Gobierno Nacional Central – GNC se mantuvieron al alza.

En este contexto, Presupuesto General de la Nación entre 2014 y 2018, desde el punto
de vista de la ejecución (compromisos), se muestra en la Tabla 7

Presupuesto General de la Nación Resultado presupuestal por compromisos en billones de pesos

Descripción	2014	2015	2016	2017	2018
	183,49	190,14	197,28	215,18	219,92
Ingresos corrientes de la Nación	96,01	97,41	103,12	126,51	132,11
Ingresos tributarios	95,77	97,12	102,85	121,96	131,78
Ingresos no tributarios	0,24	0,29	0,27	4,55	0,33
Recursos de capital de la Nación	53,54	55,8	54,51	56,38	59,06
Enajenación de activos	0,04	0,02	0,01	0,01	0,07
Recursos del crédito externo	11,15	18,65	14,43	15,1	12,41
Recursos del crédito interno	30,08	30,38	36,61	37,32	38,97
Excedentes financieros entidades descentralizadas	11,13	5,74	1,54	2,46	5,56
Rendimientos financieros	0,35	0,3	0,49	0,44	0,5
Otros recursos de capital	0,21	0,1	0,13	0,18	0,36
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,43	0,47	0,89	0,57	0,62
Recuperación de cartera	0,15	0,14	0,41	0,3	0,57
Otros ingresos y rentas parafiscales	1,99	1,42	1,73	1,75	1,99
Fondos especiales	19,23	22	23,13	14,47	11,24
I- Ingresos de los establecimientos públicos	12,72	13,51	14,79	16,07	15,52
A- Ingresos corrientes	7,37	7,83	8,29	8,45	9,41
B- Recursos de capital	2,61	2,77	3,38	4,28	2,49
C- Contribuciones parafiscales	2,74	2,91	3,12	3,34	3,62
Gastos del Presupuesto General Nación					
I. Funcionamiento	114,61	112,04	121,3	137,69	142,6
Gastos de personal	18,2	23,62	25,68	27,7	30,6
Gastos generales	9,25	9,04	7,83	7,89	8,5
Transferencias	87,16	79,38	86,18	99,74	101,95
Operación comercial			1,61	2,36	1,55
II. Servicio de la deuda	39,98	46,32	39,67	48,92	46,97
Amortización deuda externa	4,84	6	3,42	7,66	3,07
Intereses deuda externa	4	5,01	5,88	6,32	8,09
Amortización deuda interna	17,33	20,38	13,86	17,06	15,63
Intereses deuda interna	13,81	14,93	16,51	17,88	20,18
III. Inversión	33,49	44,6	39,93	39,64	37,42
Total gasto PGN (I + II + III)	188,08	202,96	200,9	226,25	226,99
Déficit	-4,59	-12,82	-3,62	-11,07	-7,07

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 2.38 elaborado por la Contraloría General de la República (2018, p.102)

En cuanto a las sentencias y conciliaciones, que se ejecutan por el rubro de transferencias, según el Informe de la Situación de las Finanzas del Estado en 2015, Contraloría General de la República (2015), en el Anexo B6 durante las vigencia 2014 y 2015, el valor de las sentencias y conciliaciones ascendió a 0,9 y 07 billones respectivamente, y representaron el 1,2 y 0,9 % del total de las transferencias corrientes y el 0,0011426 y 0,000830 del total de gastos de funcionamiento; por tanto no se consideran significativas en cuanto a la ejecución del gasto.

Tabla 8

Ejecución presupuestal del gasto CGR – Compromisos

Cifras en miles de pesos

Concepto del gasto	2014	2015	2016	2017	2018
1.Funcionamiento	401.447.766	368.350.192	421.369.200	431.829.000	445.298.250
1.1 Gastos de					
Personal	328.604.815	324.650.592	347.758.200	364.614.000	388.737.808
1.2 Gastos de					
Generales	71.503.356	41.144.329	59.229.500	65.577.000	54.746.376
1.3 Transferencias	1.339.595	2.555.271	14.381.500	1.638.000	1.814.066
2. Inversión	26.011.989	93.448.301	40.278.400	157.581.000	150.715.492
Total	427.459.755	461.798.493	461.647.600	589.410.000	596.013.742

Fuente: Elaboración propia con datos de AGR (2016, p.28); AGR (2017); AGR (2018, p. 25); AGR (2019, p.37)

Representatividad de cada rubro dentro del gasto CGR - Compromisos

Concepto del gasto	2014	2015	2016	2017	2018
1.Funcionamiento	94	80	91	73	75
1.1 Gastos de Personal	77	70	75	62	65
1.2 Gastos de Generales	17	9	13	11	9
1.3 Transferencias	0	1	3	0	0
2. Inversión	6	20	9	27	25
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración Propia con base la ejecución presupuestal que se muestra en la tabla 8

Como se observa, el rubro de transferencias no es significativo ni respecto al Presupuesto General de la Nación, ni frente al Presupuesto de la misma CGR; sin embargo si es una cifra representativa que podría haberse ejecutado en gastos de inversión si comparamos con los recursos ejecutados por un municipio de primera categoría como por ejemplo Tunja; los 1.814 millones ejecutados por la CGR representan el 57% del apropiado por ese municipio para el sector de medio ambiente , que ascendió a 3.159 millones y representa el 20% del valor apropiado en alimentación escolar que ascendió a \$8.853 millones, según reporte FUT inversión publicado en www.chip.gov.co.

Y si se compara con otro municipio, de 6 categoría (según Resolución de categorización expedida por la Contaduría General de la Nación) por ejemplo con Cóbbita, la cifra supera el valor apropiado para educación, que según el reporte de FUT inversión publicado en www.chip.gov.co a 31 de diciembre de 2018, ascendió a \$1.345 millones, y representa el 30,8% del sector de inversión más representativo en Cóbbita que fue salud con una apropiación definitiva de \$5.321 millones y supera todos los demás sectores de inversión de ese municipio.

La respuesta a esta inquietud se resuelve con fundamento en algunos fallos que se lograron ubicar a través de internet, proferidos en contra o a favor de la Contraloría General de la República y fallos en procesos en contra de algunas contralorías departamentales, que, si bien no eran objeto de estudio directo, permiten percibir las razones que aducen los responsables fiscales para acudir a las apelaciones que proceden contra el fallo con responsabilidad fiscal.

Es conveniente comenzar recordando que la (Constitución política de Colombia, 1991. Art. 267) expresa: “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”.

Por su parte, dentro de las funciones del Contralor General de la República, la (Constitución política de Colombia, 1991, Art. 268.5), indica: “Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.”

El objetivo de la responsabilidad fiscal es recuperar es recuperar los recursos malversados y que han causado daño al patrimonio público.

El proceso de responsabilidad consiste en las actuaciones que adelantan las Contralorías tendientes a establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, que en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de está, causen por acción u omisión y en forma dolosa y culposa, un daño al patrimonio del Estado y busca que el responsable fiscal restituya el daño causado, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la entidad estatal.

El trámite de los procesos se encuentra establecido en la (Ley 610, 2000, art.2) y 50 expresa se debe garantizar el debido proceso y sujetarse a lo establecido en los artículos 29 y 20 de la Constitución Política y a lo regulado en el Código Contencioso Administrativo.

Así mismo, la (Ley N° 610, 2000, art.6)) define la Gestión Fiscal como:

(...) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

En cuanto a los elementos de la responsabilidad fiscal, la (Ley N°610, 2000, art. 5°) indica que son: Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza la gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos antes mencionados.

La (Ley N°610,2000, art. 6) define daño patrimonial, como:

(...)la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados

por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de 51
vigilancia y control de las contralorías.

Esos apartes de la norma son los fundamentos en los cuales se basan los responsables fiscales para interponer acciones, de nulidad y restablecimiento del derecho, al demostrar o tratar de demostrar, que no son gestores fiscales dadas las funciones de sus cargos, o que se les ha violado el debido proceso.

Otro artículo que es importante citar, es el artículo 44 de la (Ley 610, 2000, Art.44) que indica:

Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado.

Lo anterior, por cuanto las Aseguradoras también incursionan en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las Contralorías.

Al respecto, Díaz (2014, p.172), asegura que:

Carece de rigor que la norma califique a la aseguradora de tercero civilmente responsable, pues, en realidad, la aseguradora no responde por los actos de los funcionarios o de los particulares que administran recursos públicos. La fuente de la obligación de la compañía proviene del contrato de seguro y no de la conducta impropia del responsable.

Vistos estos antecedentes, a continuación, se citan los análisis y fallos dan cuenta de las razones en las que se fundamentan las instancias judiciales para decidir sobre los

Contralorías:

- Consejo de Estado (2010). Radicación número: 68001-23-12-2004-00654-01.

Declara la nulidad del fallo con responsabilidad fiscal del 15 de agosto de 2002 el, el expedida por la CGR, mediante la cual responsabiliza fiscalmente al exgerente liquidador de una empresa y declaró civilmente responsable a la Compañía de Seguros La Previsora S.A, ordenando incorporar en el fallo la póliza correspondiente.

Adicionalmente declaran nulo el Auto No. 0086 del 26 de febrero de 2004 mediante el cual la CGR confirmó el fallo anterior en respuesta a recurso de apelación.

El fallo en contra de la CGR se fundamenta en el artículo 1081 del Código de Comercio, en virtud de prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro.

Frente a la aplicabilidad de esta norma, el fallo que se describe, en las consideraciones retoma lo expuesto en la sentencia del expediente 2004 00529 01 del consejero ponente Rafael Ostau de Laont Planta que indica:

..., puesto que tal vinculación no es a título de acción por responsabilidad fiscal, sino por responsabilidad civil, esto es, por razones inherentes al objeto del contrato de seguros, esto es, derivada únicamente del contrato que se ha celebrado, que por lo demás es de derecho comercial, y no de gestión fiscal alguna o conducta lesiva del erario por parte del garante, de allí que la responsabilidad que se llegue a declarar es igualmente civil o contractual, y nunca fiscal. La misma entidad apelante así lo reconoce al manifestar en la sustentación del recurso, que se debe aclarar que la vinculación no se hace mediante acción fiscal, sino como tercero civilmente responsable.

Téngase en cuenta que según el artículo 1º de la citada ley, “El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.” (subrayas de la Sala)

Como quiera que el legislador ha derivado del contrato de seguro y sólo de él la vinculación del garante como tercero civilmente responsable, es claro que tal vinculación es una forma de acción especial para hacer efectivo el amparo contratado, que bien puede considerarse como acción paralela a la de responsabilidad fiscal, aunque se surta en el mismo proceso, pues tiene supuestos, motivos y objetos específicos.

Cabe decir que el titular primigenio de esa acción es la entidad contratante, quien tiene en principio la facultad e incluso el deber de declarar la ocurrencia del siniestro como resultas de esa acción, cuando éste tiene lugar y, en consecuencia, ordenar hacer efectiva la póliza de seguro respectiva, por el monto que corresponda.

Que ante la omisión del contratante, como aparece de bulto en el diligenciamiento bajo examen, la Contraloría General de la República puede asumir o está investida de esa titularidad por virtud del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, con ocasión y dentro de la misma cuerda del proceso de responsabilidad fiscal, para que verificado el detrimento patrimonial por cualquiera de las partes del contrato estatal amparado por la póliza, pueda igualmente ordenar su efectividad por el monto que sea procedente. Dicho de otra forma, por efecto de ese precepto, la Contraloría pasa a ocupar el lugar

del beneficiario de la póliza, que de suyo es el contratante, cuando éste no haya 54
ordenado hacerla efectiva en el evento de la ocurrencia del siniestro, como todo indica
que aquí sucedió.

(...)

Por no tratarse, entonces, de una vinculación por responsabilidad fiscal ni de una
acción de cobro coactivo, sino una acción derivada del contrato de seguros es
aplicable la prescripción del artículo 1081 del C.Co. y no el término de caducidad
previsto en el artículo 9º de la ley 610 de 20002, como tampoco el señalado en el
artículo 66, numeral 3, del C.C.A., para vincular al garante como civilmente
responsable.

Por consiguiente, el punto se ha de estudiar a la luz del artículo 1081 del Código de
Comercio.”

➤ **Consejo de Estado (2018). Radicado 76001-23-31-009-2007-00152-01:**

Se refiere a fallo de segunda instancia, confirmando el proferido por el Tribunal
Administrativo del Valle del Cauca, en contra de la Contraloría General de Santiago de Cali,
declarando la nulidad de: auto de fallo de responsabilidad fiscal en primera instancia, auto por
medio del cual se resuelve recurso de apelación y reposición y la Resolución mediante la cual
se absuelven los recursos de apelación; así mismo ordena declarar que el demandante o está
obligado al reconocimiento y pago de suma alguna al tesoro público.

El fundamento normativo del fallo se encuentra en los artículos 5º y 53 de la Ley 610
de 2000, en el sentido de que el Concejo de Estado confirma que la Contraloría no se
demuestra, la culpa grave del declarado responsable.

Gestión Fiscal

A continuación, se resumen aspectos que se consideran relevantes en el fallo, en lo que tiene que ver con la investigación.

Recurso de apelación interpuesto contra la sentencia No.100 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Popayán, que falló en contra de los demandantes por cuanto consideró el Juzgado que no se aportaron los requisitos para declarar la nulidad de un acto administrativo.

Los demandantes solicitan declarar la nulidad de los autos proferidos por la Contraloría Departamental del Cauca, en fallos con responsabilidad fiscal y solicitan no ejecutar la sanción o devolver lo pagado con indexación y reconocimiento de intereses, cancelar daño emergente y los honorarios y gastos del abogado, entre otros.

Los demandantes aducen que el fallo fue irregular, por haber vinculado a quienes no tienen la calidad de gestores fiscales y que por ello además se violó el debido proceso. Esto a pesar de que existió un daño patrimonial por haber reconocido salarios a un servidor público cuando no desempeño sus funciones.

El fallo, en el numeral 4.3.5.2 analiza el ejercicio de la gestión fiscal en el caso concreto y en uno de sus apartes menciona:

Como bien ha quedado establecido el concepto de gestión fiscal se refiere a un conjunto de actividades (económicas, jurídicas y tecnológicas) que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren RECURSOS O FONDOS PÚBLICOS, para el logro de los cometidos estatales.

Requiere entonces el operador fiscal al momento de plantear el juicio de 56
responsabilidad, determinar si el sujeto pasivo objeto de control ejercía actos de
gestión fiscal, los cuales se traducen conforme al Concepto 1522 de 4 de agosto de
2003 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,²¹ y el artículo 3
de la Ley 610 de 2000, en la realización de actividades que impliquen disposición,
administración y custodia de fondos públicos, entendidos éstos como los elementos o
medios de carácter financiero o que tienen expresión económica y patrimonial o
susceptibles de una conversión monetaria, de los cuales el Estado es su titular, de allí
que sean parte de su patrimonio, y pueda disponer de los mismos para su
funcionamiento y el desarrollo de sus actividades. Es decir, se debe tener la facultad
de disposición en nombre del Estado de recursos monetarios, para cumplir las
actividades asignadas, tendientes a garantizar el cumplimiento de los fines esenciales
de la entidad pública.

Entonces se puede concluir que el elemento vinculante para inferir la responsabilidad
cuestionada lo constituye indudablemente el ejercicio de una GESTIÓN FISCAL,
particularizada en el manejo de fondos y bienes del Estado puestos a disposición para la
administración y custodia, de una persona natural que obra como servidor público o
particular. De lo contrario no podrá la entidad de control imponer sanción fiscal por
rompimiento del nexo causal entre la actividad realizada y el daño patrimonial. El sujeto
pasivo deberá ser un gestor fiscal en los términos ya señalados.

Siguiendo estos criterios se estudiará la esfera funcional de los actores para la época de
ocurrencia de los hechos, a fin de determinar si se encontraban investidos en el ejercicio

de sus funciones de gestión fiscal, de acuerdo con los elementos normativos y jurisprudenciales mencionados.

57

El Tribunal resuelve revocar parcialmente la sentencia del Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán y declara nulidad parcial de los actos proferidos por la Contraloría Departamental, ordena a la Contraloría se abstenga de la ejecución de la sanción y si ya se realizó el pago a devolver los recursos con indexación; así misma condena a la Contraloría a pagar el (0,5%) del valor de las pretensiones negadas, por concepto de agencias en derecho de segunda instancia.

➤ **Fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Sub Sección B (2018) Expediente 25000-23-41-000-214-01442-00**

El presente fallo corresponde a recurso interpuesto por el director de una EPS declarado responsable fiscal, quien dentro de las pretensiones solicita: declarar la nulidad de los autos de fallo de la CGR, en todas sus instancias; dejar sin efecto la obligación de pago de la suma establecida, perjuicios morales por valor de \$32.192.800.000 aduciendo que se fundamenta en el valor de los bienes embargados, el daño al buen nombre y el lucro cesante en las actividades profesionales y comerciales; perjuicios morales por valor de (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes; perjuicios por el daño causado a la alteración grave a las condiciones de existencia, por valor de (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes; ajustes por indexación e intereses.

La demanda se fundamenta en el supuesto de violación al debido proceso y al derecho a la defensa.

En el caso que se resume, el fallo fue en contra del demandante y a favor de la CGR; sin embargo, se conoce por medio del mismo, otra de las razones por las cuales los responsables

fiscales interponen el recurso y lo honoroso de las pretensiones, que de probarse generarían impactos importantes en el presupuesto de la CGR y de la Nación. 58

Con los casos revisados y sintetizados en el presente acápite se concluye que las causas que dan lugar a los procesos pueden ser: El no poder demostrar que el responsable es gestor fiscal, el no poder demostrar la culpa grave y la violación al debido proceso.

De acuerdo con lo transcrito, es necesario que, en la Contraloría General de la República, se capacite a los profesionales que adelantan el proceso de responsabilidad fiscal, para que den cabal cumplimiento a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en la aplicación de la Ley 610 de 2000, para procurar que las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho no prosperen.

También sería indispensable dar alcance en las capacitaciones a los auditores que configuran hallazgos con presunto alcance fiscal, para que puedan interiorizar el concepto de gestor fiscal, para que desde el momento del traslado del hallazgo para el inicio del proceso se tenga mayor certeza de que si el presunto responsable es gestor fiscal, según lo señalado en la Ley 610 de 2000.

Conclusiones y recomendaciones

De los fallos revisados y sintetizados en la presente investigación, se concluye que las causas que dan lugar a los procesos pueden ser: El no poder demostrar que el responsable es gestor fiscal, o la culpa grave de que trata la Ley 610 de 2000 y la violación al debido proceso.

Para el caso de la vinculación de las compañías de seguros como garantes, la prescripción con fundamento en el Código de Comercio, que es evaluada por los profesionales que adelantan el proceso de responsabilidad fiscal con base en la Ley 610 de 2000.

Las pretensiones de los demandantes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, incorporan el reconocimiento monetario de perjuicios morales, daño emergente y lucro cesante, que pueden ocasionar impactos importantes en los presupuestos de las Contralorías.

Los fallos en contra de las Contralorías dan cuenta de que más allá de las deficiencias que operan en el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal y que ocasionan que no se recuperen los recursos malversados, aun habiéndose producido un fallo, existe el riesgo de que en las instancias Judiciales Administrativas, de declare la nulidad de los actos administrativos que fundamentan el fallo y como consecuencia de ello, aun existiendo el detrimento patrimonial, no se puedan recuperar los recursos.

Si bien, el impacto del rubro de sentencias y conciliaciones en el Presupuesto General de la Nación y en el de la misma CGR no son significativos; su ejecución impide que estos recursos puedan emplearse en solucionar necesidades básicas insatisfechas.

El gasto público, es el mecanismo mediante el cual el gobierno concreta la responsabilidad de proveer bienes y servicios a la comunidad y de esta forma redistribuye el ingreso y la riqueza, vía transferencia de recursos. A través de gasto, el gobierno paga las obligaciones adquiridas y realiza las inversiones necesarias para mejorar la calidad de vida de la población. (Silva, 2008, P. 93). Los hechos de corrupción atentan contra el objetivo de las inversiones públicas.

De acuerdo con lo anterior en la medida que los gastos por sentencias y conciliaciones se incrementen, restan recursos del Presupuesto General de la Nación que podrían ser ejecutados en inversión, si bien, el rubro de transferencias no es significativo ni respecto al Presupuesto General de la Nación, ni frente al Presupuesto de la misma CGR; si es una cifra representativa si se compara con los recursos ejecutados por un municipio de primera categoría como por ejemplo Tunja; los \$1.814 millones ejecutados por la CGR en el año 2018, representan el 57% del valor apropiado por ese municipio para el sector de medio ambiente, que ascendió a 3.159 millones y representa el 20% del valor apropiado en alimentación escolar que ascendió a \$8.853 millones, según reporte FUT inversión publicado en www.chip.gov.co.

Y si se compara con otro municipio, de 6 categoría (según Resolución de categorización expedida por la Contaduría General de la Nación) por ejemplo con Cóbbita, la cifra supera el valor apropiado para educación, que según el reporte de FUT inversión publicado en www.chip.gov.co a 31 de diciembre de 2018, ascendió a \$1.345 millones, y representa el 30,8% del sector de inversión más representativo en Cóbbita que fue salud con una apropiación definitiva de \$5.321 millones y supera todos los demás sectores de inversión de ese municipio.

La eficacia del control fiscal se ve afectada por la configuración de los fenómenos de la caducidad y prescripción que operan en el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal, República, tal como lo demuestra la Auditoría General de la República.

La Auditoría General de la República, demuestra que existe falta de gestión al interior de CGR, en cuanto a oportunidad en el inicio de los procesos de responsabilidad fiscal, debido que los hallazgos con presunto alcance fiscal que establecen en los procesos de auditoría, no todas las veces se trasladan oportunamente a la instancia correspondiente: Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

Esta situación genera riesgo de ocurrencia de la figura jurídica de la caducidad de la acción fiscal establecida en la Ley 610 de 2000, artículo 9, impidiendo el potencial resarcimiento del daño patrimonial.

Cuando la Contraloría General de la República detecta hallazgos con alcance fiscal, inicia un proceso de responsabilidad fiscal, que busca resarcir el daño causado al patrimonio público. Estos fallos pueden estar sujetos a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y las autoridades judiciales pueden fallar en contra o a favor de las Contralorías.

Una vez culminan los procesos de auditoría que adelantan las Contralorías, y en ellos se incorporan hallazgos con presunto alcance fiscal, las expectativas de la ciudadanía se concentran en evidenciar que se sanciona al infractor (Procuraduría y/o Fiscalía) y que se recuperan los recursos partir del proceso de responsabilidad fiscal que adelantan las Contralorías.

Los fallos de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la CGR, que tienen su origen a los fallos con responsabilidad fiscal, contribuyen a que en Colombia se incremente

a la impunidad frente al resarcimiento del daño patrimonial y es un argumento más para demostrar, que el control fiscal, en lo que tiene que ver con el resarcimiento del daño, es ineficaz. 62

De acuerdo con lo transcrito, es necesario que, en la Contraloría General de la República, se capacite a los profesionales que adelantan el proceso de responsabilidad fiscal, para que den cabal cumplimiento a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en la aplicación de la Ley 610 de 2000, para procurar que las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho no prosperen.

También sería indispensable dar alcance en las capacitaciones a los auditores que configuran hallazgos con presunto alcance fiscal, para que puedan interiorizar el concepto de gestor fiscal, para que desde el momento del traslado del hallazgo para el inicio del proceso se tenga mayor certeza de que si el presunto responsable es gestor fiscal, según lo señalado en la Ley 610 de 2000.

En cuanto a las deficiencias al interior de la Contraloría, que contribuyen a que los procesos no prosperen por caducidad o prescripción de la acción, es necesario que se establezcan las causas, que podría ir desde falta de capacitación, deficiencias en el seguimiento al cumplimiento de términos e incluso a sobrecarga laboral, lo cual podría ser materia de otros estudios.

Referencias Bibliográficas

Auditoría General de la República (2015). Informe de Auditoría Regular a la Contraloría General de la República Vigencia 2014. Recuperado de:

<https://www.auditoria.gov.co/web/guest/gestion-misional/proceso-auditor/informes-de-auditoria>

Auditoría General de la República (2016). Informe de Auditoría Regular a la Contraloría General de la República Vigencia 2015. Recuperado de:

<https://www.auditoria.gov.co/web/guest/gestion-misional/proceso-auditor/informes-de-auditoria>

Auditoría General de la República (2017). Informe de Auditoría Regular a la Contraloría General de la República Vigencia 2016. Auditoría General de la República. (2018). Informe de Auditoría Regular a la Contraloría General de la República Vigencia 2017. Recuperado de: <https://www.auditoria.gov.co/web/guest/gestion-misional/proceso-auditor/informes-de-auditoria>

Auditoría General de la República. (2019). Informe de Auditoría Regular a la Contraloría General de la República Vigencia 2018. Recuperado de:

<https://www.auditoria.gov.co/web/guest/gestion-misional/proceso-auditor/informes-de-auditoria>

Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas- CIEFP (2018). Clasificación de entidades del sector público colombiano para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas. Recuperado de:

http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUS

TER-070104

Colombia empeora en índice de Transparencia Internacional (29 de enero de 2019).

Internacional. Recuperado de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/colombia-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2018/266583>

Colombia no mejoró y cayó seis puestos en el índice de Percepción de Corrupción a nivel mundial (21 de febrero de 2018). Recuperado de:

<https://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-no-mejoro-y-cayo-seis-puestos-en-indice-de-percepcion-de-corrupcion-nivel-mundial-articulo-740414>

Consejo de Estado (19, diciembre, 2016). Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicado número 68001-23-33-000-2013-01024-01. [CP María Elizabeth García González] -

Recuperado de Consejo de 99 [MP. Antonio Barrera

Carbonnell]. estado.gov.co/documentos/boletines/PDF/68001-23-33-000-2013-01024-01.pdf

Consejo de Estado (2010). Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicado número :68001-23-15-000-2004-0064-01 [CP RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA].

Recuperado de:

<file:///C:/Users/canar/OneDrive/Documentos/Esperanza/TESIS%20DANIEL%20RICARDO/fallos%20web/25000-23-24-000-2004-00654-01%20consejo%20de%20estado%20la%20previsora.pdf>

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 13 [Titulo II]. 2da Ed. Legis.

Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Alberto Yepes Barreiro]. Radicado 76001-23-31-009-2007-00152-01. Recuperado de:

<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/tables5/F76001233100020070015201%20AYB.pdf>

Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado

de:http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_19991.html

Contraloría General de la República. (2015). Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República. Control eficaz para una mejor gestión pública. Recuperado de:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/461288/Informe+de+Gestion+2014+-+2015.pdf/df707bce-77e5-4749-86f1-be894fde25eb>

Contraloría General de la República. (2016). Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2015-2016. Recuperado de:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/461292/Informe+de+Gestion+2015+-+2016.pdf/089a241a-bfc4-4e1c-bb97-8b7c4ee1b516>

Contraloría General de la República. (2017). Informe de gestión 2016-2017 Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2016-2017. Control eficaz para una mejor gestión pública. Recuperado de:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/780624/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2016+-+2017.pdf/3ba13792-3ed2-428f-b2b8-95991e228c55>

Contraloría General de la República. (2018). Informe de gestión 2017-2018 Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República. Control eficaz para una mejor gestión pública.

Contraloría General de la República Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro Contraloría 66

General de la República. (2015). Recuperado de:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/461292/Cuenta+General+del+Presupuesto+y+del+Tesoro+2015.pdf/3320736b-9e8e-4341-bbf9-444354655f2e?version=1.0>

Contraloría General de la República. (2016) Informe de situación de las finanzas del estado en 2015. Recuperado

de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/461292/Situaci%C3%B3n+de+las+Finanzas+del+Estado+2015.pdf/ce7ec21c-cc48-47bc-b323-c8a78f0edf6a?version=1.0>

Contraloría General de la República. (2017) Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Contraloría General de la República 2016. Recuperado

de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/780624/Cuenta+General+del+Presupuesto+y+del+Tesoro+2016.pdf/2693c920-ffb8-4237-bd85-b06360839dbd?version=1.0>

Contraloría General de la República. (2018) Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Contraloría General de la República 2017. Recuperado de:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1136923/Informe+de+Cuenta+General+del+Presupuesto+y+del+Tesoro+2017.pdf/79bb9dee-a5ff-4963-958c-936a6fb2aa7d?version=1.0>

Contraloría General de la República. (2019) Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Contraloría General de la República. 2018. Informe Constitucional. Recuperado de:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1560084/Cuenta+General+del+Presupuesto+y+del+Tesoro+2018.pdf/43d195b2-1ae5-4da1-8a5e-227a2dddf27c>

Corte Constitucional, (26 de febrero de 2002) Sentencia C-131/02 [MP. Jaime Córdoba Triviño].

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-131-02.htm>

Corte Constitucional, (4 de noviembre de 1999) Sentencia T-872/99 [MP. Antonio Barrera 67

Carbonell]. Recuperado de:

<http://zeus.creg.gov.co/Publicac.nsf/cb60a05372d3f8b605256eee0077c73e/a6a745fd11e7e3e50525785a007a7510?OpenDocument>

Corte Constitucional, (13 de noviembre de 2013) Sentencia C-826/13 [MP. Luis Ernesto Vargas

Silva]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-826-13.htm>

Corte constitucional, (20 de marzo de 2013) Sentencia T-151-13 [MP. Alexei Julio Estrada].

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-151-13.htm>

Corte Constitucional, (30 de septiembre de 2014) Sentencia T-738/14 [MP. Jorge Ignacio Pretelt

Córdoba Chaljub]. Recuperado de:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-738-14.htm>

Corte Constitucional, (13 de noviembre de 1996) Sentencia SU.620/96 [MP. Antonio Barrera

Carbonell]. Recuperado de:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/SU620-96.htm>

Decreto Ley N° 267. Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la

Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las

funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.905,

del 22 de febrero de 2000. Recuperado de:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0267_2000.html

Decreto N° 111. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de

1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial 42.692 de enero

18 de 1996. Recuperado de:

Decreto N° 1068. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del

Sector Hacienda y Crédito Público (26, mayo, 2015). Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893>

Decreto N° 1083. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de

Función Pública (26, mayo, 2015). Recuperado de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>

Decreto N° 888. Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la Contraloría

General de la República 27 de mayo de 2017. Recuperado de

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20888%20DEL%2027%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Departamento Nacional de Planeación- DNP (2017). Bases para la Gestión del Sistema

Presupuestal Territorial. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>

Díaz, J. (2014). La responsabilidad fiscal y su incidencia en los seguros. RIS, Bogotá

(Colombia), 40(23): 161-204, enero-junio de 2014 Recuperado de:

<file:///C:/Users/canar/Downloads/11252-Texto%20del%20art%C3%ADculo-61416-1-10-20160816.pdf>

Ley N° 42. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo

ejercen. Diario Oficial No. 40.732, de 27 de enero de 1993

Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0042_1993.html

Ley N° 87. Normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del 69

Estado. Diario Oficial No. 41.120, de 29 de noviembre de 1993. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0087_1993.html.

Ley N° 610. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Diario Oficial No. 44.133 de 18 de agosto de 2000
Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html

Ley N° 715. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial No 44.654 de 21 de diciembre de 2001
Recuperado de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html

Ley N° 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011
Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley N° 1530. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Diario Oficial No. 48.433 de 17 de mayo de 2012. Recuperado de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html

Mokate, K., (1999). Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? Banco Interamericano de Desarrollo Social (INDES). Recuperado de:
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf

Newman, V., y Ángel, M. (2017) Sobre la Corrupción en Colombia: Marco conceptual, 70

diagnóstico y propuesta de política. Cuadernos Fedesarrollo 56. Primera edición.

Recuperado de:

https://www.dejusticia.org/wpcontent/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pf

Rodríguez, M (2014). Incidencia y aplicación del derecho de seguros en los procesos de responsabilidad fiscal. (Tesis Pregrado). Pontifica Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

Recuperado de:

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15834/RodriguezBordaMateo2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Silva, J., Páez y Rodríguez P. (2008). Finanzas Públicas Territoriales. Programa de Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

Recuperado de: <file:///C:/Users/canar/Downloads/6-Finanzas-Publicas-Territoriales.pdf>

Transparency International (2017). Índice de percepción de la corrupción 2016: Urge abordar círculo vicios de corrupción y desigualdad. Recuperado de:

<https://transparenciacolombia.org.co/2017/01/25/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016-urge-abordar-circulo-vicioso-de-corrupcion-y-desigualdad/>

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera SUB Sección B (2018). Expediente 25000-23-41-000-2014-01442.00 [M.P: Oscar Armando Dimaté Cárdenas]. Recuperado de :[file:///C:/Users/canar/Downloads/Itac01442%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/canar/Downloads/Itac01442%20(3).pdf)

Transparencia por Colombia (29 de enero de 2019). Índice de Percepción de Corrupción 2018.

Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/29/resultados-ipc-2018/>

Vargas J. (8 de noviembre de 2018). No hay recursos para pagar sentencias contra la Nación 71

dice la Contraloría. RCN Radio. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/colombia/no-hay-recursos-para-pagar-sentencias-contra-la-nacion-dice-contraloria>

Vargas, A. (2012). Sistema de Control Fiscal Colombiana en la búsqueda de la construcción de una administración pública eficiente CGR 1990-2010. (Tesis de Maestría). Universidad Libre de Colombia. Bogotá D.C, Colombia. Recuperado de: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/6936/VargasMalaverAdrianaRaquel2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Zuluaga, M. (2017). Proceso de responsabilidad Fiscal hoy en Colombia: Falencias estructurales para el Estado Social y Democrático de Derecho. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/56487/7/PROCESO%20DE%20RESPONSABILIDAD%20FISCAL%20EN%20COLOMBIA%20FALENCIAS%20ESTRUCTURALES%20%20PARA%20EL%20ESTADO%20SOCIAL%20Y%20DEMOCRATICO%20DE%20DERECHOS.pdf>